

Le 26 novembre 2023

Mesdames et Messieurs les membres du Comité,

Pour faire suite à mon témoignage en personne, je vous écris en tant qu'avocate, professeure et femme mi'kmaw défenseure du projet de loi C-21. Je crois que les efforts collectifs que nous menons pour protéger les peuples autochtones et la population canadienne contre la violence armée pourraient aller plus loin, aujourd'hui et dans le futur, mais il reste que ce projet de loi est une étape importante du processus.

Quelques mots sur mon parcours : je suis titulaire de quatre diplômes universitaires, dont un doctorat en droit axé sur le droit constitutionnel et le droit autochtone. J'ai exercé la profession d'avocate, membre en règle du Barreau, pendant 25 ans, dont 10 ans au ministère fédéral de la Justice où j'ai exercé un rôle consultatif pour le ministère des Affaires autochtones et occupé le poste de directrice principale des Affaires indiennes (comme on l'appelait alors) sur la question des terres, des traités et de l'autodétermination. Je possède une expérience et une formation approfondies dans le domaine de la législation et de la confection de lois. Une partie de ma formation à Justice Canada incluait l'interprétation des lois et la rédaction législative.

J'ai poursuivi dans cette veine en faisant de la recherche et des analyses et en présentant des témoignages d'expert sur la législation et les politiques fédérales devant les comités parlementaires et sénatoriaux, devant la Commission interaméricaine des droits de l'homme et les divers organes conventionnels des Nations Unies. Ces travaux comprennent des présentations devant l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées et, plus récemment, devant la Commission des pertes massives chargée d'examiner les enjeux liés à la violence envers les femmes de même que les obligations auxquelles le Canada a souscrit pour protéger les droits de la personne et prévenir cette violence.

Outre la recherche et la publication de travaux de recherche sur les droits de la personne, les droits autochtones inhérents, la législation et les politiques fédérales, j'ai également développé une spécialité dans le domaine de la menace croissante que font peser sur la sécurité publique et la sécurité nationale les groupes haineux blancs – qu'il s'agisse d'associations officielles ou officieuses comme, pour ne nommer que ceux-là, les nationalistes blancs, les groupes de défense des droits des Blancs, les célibataires involontaires, le Ku Klux Klan, les néonazis ainsi que tous les individus qui, sans être forcément associés à ces groupes, adhèrent à leurs points de vue haineux et peuvent se livrer à des actes de violence contre les femmes. À cela s'ajoutent les nombreux hommes qui, chaque année, tuent des femmes par arme à feu. Certes, les enjeux de sécurité nationale liés aux suprémacistes blancs relèvent des forces de l'ordre et de l'exécution de la loi, mais la violence armée est un problème qui doit être abordé sous l'angle de la sécurité publique – en particulier celle des femmes et des femmes autochtones.

La violence armée est une question qui me préoccupe beaucoup, tant sur le plan personnel – en tant que mère, sœur, tante et fille – qu'en ce qui concerne ma communauté d'origine et les nombreuses Premières Nations de partout au pays. Mes activités de plaidoyer en faveur du droit des peuples autochtones à l'autodétermination, tout comme mes travaux de recherche, se poursuivent depuis plus de

25 ans. Depuis 15 ans, mes recherches et mon engagement sont spécifiquement axés sur la sécurité publique, la violence faite aux femmes et la sécurité nationale, ce qui inclut l'étude du lien qui existe entre les groupes haineux blancs et la violence armée, avec un accent particulier sur les personnes à risque.

Je vous écris pour implorer le Sénat de débattre, d'examiner et d'adopter le projet de loi C-21 avec des amendements minimes afin de garantir la sécurité des personnes touchées par la violence armée, partout au Canada, maintenant et dans le futur. Le projet de loi C-21 est l'avancée la plus considérable qui ait jamais été faite en une génération pour protéger les Canadiens contre les fusillades de masse, les crimes haineux, les féminicides liés aux armes à feu et le suicide.

Ce projet de loi, dans sa forme actuelle, tient compte des préoccupations de fond des peuples autochtones du Canada et des inquiétudes de nombreuses personnes à l'égard des restrictions sur les armes à feu. Après un examen approfondi de la Chambre, le projet de loi C-21 répond efficacement aux recommandations d'experts, aux conclusions d'enquêtes et d'interrogatoires, ainsi qu'aux recommandations de la Commission des pertes massives. Le projet de loi a été rédigé dans sa forme actuelle après la tenue d'un dialogue et de délibérations avec de très nombreux intervenants et avec le plaidoyer spécifique de dirigeants des Premières Nations et de groupes de femmes.

Compte tenu de toute cette diligence, je suis d'avis que le Sénat peut affirmer en toute confiance que le projet de loi proposé accomplit ce qui suit :

- Améliorer le contrôle et la gestion de tous les propriétaires d'armes à feu afin de réduire le risque que ces armes servent à des fins de violence familiale, de suicide ou de crimes haineux;
- Reconnaître de façon explicite les droits des peuples autochtones de chasser et ce, avec l'amendement spécifique qui ajoute une clause de non-dérogação. S'il est vrai que les propriétaires autochtones d'armes à feu ont des droits exclusifs et protégés par la Constitution de pratiquer leurs activités traditionnelles comme la chasse, il est également important de trouver un équilibre entre ces droits et l'obligation d'assurer la sécurité publique. Nous devons veiller à ce que les risques soient gérés de manière à ne porter qu'une atteinte minimale au droit constitutionnel de posséder des armes à feu, dans le but de prévenir le suicide, de protéger les femmes autochtones contre la violence familiale et de protéger les peuples autochtones partout au Canada contre la violence armée perpétrée par des non-Autochtones et des groupes haineux. Plutôt que de modifier la loi, le projet de loi offre la possibilité de se pencher expressément sur les préoccupations des chasseurs autochtones;
- Fournir une définition des armes à feu semi-automatiques de type militaire qui seront interdites à l'avenir et prévoir des mesures pour empêcher les fabricants de contourner l'interdiction des armes à feu qui ne sont pas raisonnablement utilisées pour la chasse. Il s'agit d'une mesure prospective qui n'affecte pas l'utilisation de ces armes à feu pour la chasse. La plupart des armes à feu qui ont été interdites par décret en 2020 étaient déjà visées par des restrictions, de sorte que leur interdiction n'a aucune incidence sur la chasse, puisque les armes à feu à autorisation restreinte ne peuvent pas être utilisées pour la chasse. Dans les cas où des armes à feu à utilisation non restreinte sont interdites par décret, des exemptions particulières peuvent et doivent être intégrées pour les peuples autochtones lorsque les armes à feu sont utilisées pour la chasse;
- Contribuer à mettre un terme à l'augmentation exponentielle des armes de poing légalement acquises au Canada – qui ne sont pas utilisées pour la chasse, mais qui sont parfois mal utilisées

et détournées au profit du crime, y compris les crimes haineux, qui constituent un risque pour la sécurité publique;

- Permettre l'exercice de meilleurs contrôles sur l'importation d'armes à feu et l'adoption de mesures pour réduire la contrebande;
- Maintenir un soutien suffisant pour les peuples autochtones du Canada et permettre l'élaboration de règlements qui tiennent compte des droits inhérents, des droits autochtones et des droits issus de traités, en partenariat avec les gouvernements des Premières Nations, des Inuits et des Métis.

Le projet de loi répond également de manière efficace à plusieurs considérations cruciales soulevées pendant le débat, notamment :

### **Risque ou utilité à des fins légitimes, lequel l'emporte?**

Les peuples autochtones ont besoin d'avoir accès aux fusils et aux carabines de chasse pour exercer leur droit de chasse. Cependant, les peuples autochtones ne chassent pas avec des armes d'assaut de type militaire ou des chargeurs de grande capacité.

Par ailleurs, si les armes à feu introduites en contrebande par des Canadiens constituent un problème majeur pour certaines formes de violence, les armes détenues légalement ou détournées des propriétaires légaux d'armes à feu font également partie du problème. La question va bien au-delà des gangs et des contrebandiers canadiens. Les recherches disponibles montrent que les armes à feu détenues légalement ou détournées de propriétaires légitimes sont celles qui sont les plus souvent utilisées dans les cas de violence familiale, de suicide, de meurtre d'agents de police et de fusillades de masse. Les taux de crimes commis avec une arme à feu sont généralement plus élevés dans les communautés rurales, où l'on trouve un plus grand nombre d'armes à feu.

### **Les risques que posent les armes à feu pour les collectivités autochtones et les femmes autochtones**

Les armes à feu représentent une menace particulière pour les peuples autochtones. Il n'y a qu'à penser au problème des femmes et des filles autochtones assassinées et disparues. Je tiens à souligner le témoignage rendu par la sénatrice Michèle Audette, commissaire à l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, qui nous a avertis que : « La disponibilité des armes à feu est un facteur important qui nuit à la santé de la population autochtone. [...] Sans surprise, la hausse du nombre d'homicides observée à l'échelle nationale s'explique principalement par l'augmentation du nombre d'homicides commis à l'aide d'une arme à feu. »

Il importe de rappeler que la question ne concerne pas seulement les hommes autochtones et que les statistiques indiquent que la majorité des femmes autochtones ont des partenaires non autochtones. Selon moi, la solution peut se trouver au sein même des collectivités, par la mise en place de mesures concrètes permettant de réduire l'accès aux armes à feu de sorte que celles-ci ne soient pas utilisées à d'autres fins que la chasse et la protection des collectivités par les services de police des Premières Nations ou par des agents de sécurité communautaire, par exemple, « et qu'elles ne servent pas à perpétuer la violence contre la vie humaine, à éteindre sa propre vie ou celle des autres<sup>i</sup> ».

Pour cette raison, je suis ardemment favorable à la tenue de vérifications approfondies, détaillées, continues et répétées des antécédents de chacun, non seulement la vérification des antécédents criminels, mais aussi de détails tels que l'incitation à la violence en ligne, la violence à l'égard de l'ex-conjointe ou de l'ex-conjoint et les risques de suicide. Je suis également favorable à la confiscation

des armes – du moins provisoirement – détenues par des hommes faisant l'objet d'une arrestation, d'une détention, d'une enquête ou d'une accusation de crimes de violence, y compris et surtout de maltraitance familiale, par exemple. Si tel avait été le cas en Nouvelle-Écosse, je pense qu'un grand nombre des victimes seraient encore parmi nous aujourd'hui. Les règlements offrent une occasion de s'assurer que les circonstances des droits des autochtones sont respectées, protégées et mises à exécution.

### **Crimes haineux à l'endroit des Autochtones**

Nous savons tous trop bien, au vu de la tragédie du meurtre de Colten Boushie et de l'acquiescement de Gerald Stanley, que, comme l'a souligné de manière experte Eleanor Sunchild dans les mémoires qu'elle a présentés dans le cadre du projet de loi sur les armes à feu, le profilage racial et les stéréotypes deviennent des considérations fatales en l'absence d'une législation responsable en matière d'armes à feu. Le tueur, par exemple, a affirmé posséder des armes de poing pour tuer des coyotes, ce qui n'est pas une raison légale de posséder des armes de poing. Bien qu'il n'y ait pas eu d'enquête détaillée, les faits donnent à penser que dans beaucoup de régions du Canada, des personnes acquièrent légalement des armes de poing en prétendant être des collectionneurs ou des tireurs sur cibles. Le racisme envers les Autochtones existe partout au pays, mais c'est dans les provinces des Prairies qu'il est le plus exacerbé – un fait que les agriculteurs ruraux admettent dans les forums en ligne.

Tout en reconnaissant les activités légitimes comme la chasse et les droits des peuples autochtones, un régime efficace de contrôle des armes à feu doit être assorti d'une réglementation conçue pour réduire ces risques en interdisant les armes à feu lorsque le risque l'emporte sur l'utilité légitime.

Aux États-Unis et au Canada, les menaces intérieures émanant de groupes nationalistes blancs qui prônent la haine et incitent à la violence, tant en leur nom personnel qu'en celui de leurs petits groupes et par leur présence en ligne surdimensionnée, sont en hausse au Canada. Mon étude montre que cette montée est considérée comme une menace intérieure tant au Canada qu'aux États-Unis. Sa montée a été tellement rapide que beaucoup d'entre nous croient que le gouvernement n'est pas totalement préparé. Le contrôle des armes à feu constitue une façon concrète, pour un gouvernement, de contrer cette menace à la sécurité nationale. Le mouvement nationaliste blanc se cache parfois sous les traits d'un prétendu mouvement populiste et se qualifie parfois de conservateur d'extrême droite, mais il se rallie souvent au lobby des armes à feu comme tel. Ce lobby abrite un mélange de leaders nationalistes blancs.

Toutes les données que nous avons recueillies sur ces cellules au Canada montrent que ces dernières incitent à la violence contre divers groupes. Une cellule pourrait être antimusulmane, une autre anti-femmes et anti-Noirs. Le seul dénominateur commun de toutes ces cellules est d'être anti-Autochtones. Pour ces divers groupes, la menace qui émane de groupes blancs haineux et de la violence armée n'a rien à voir avec le fait de savoir s'ils constituent la majorité des décès ou des blessures par arme à feu, mais bien avec le fait que les incitations à la violence sont bien réelles et que ces groupes représentent une menace croissante qui n'a pas encore fait l'objet d'une analyse approfondie ou d'une réponse. Si on ajoute à cela les armes à feu, en particulier les tristement populaires armes d'assaut de type militaire munies de chargeurs à grande capacité, nous avons la recette d'un désastre futur qui ne diffère guère des horreurs observées dans d'autres pays comme chez nos voisins, les États-Unis.

Au chapitre de l'extrémisme de droite, les Canadiens sont parmi les plus actifs sur le Web, notamment en ce qui touche la diffusion de propagande raciste, suprémaciste blanche et misogyne, ainsi que la préparation d'actes de violence. Selon une étude menée par l'Institute for Strategic Dialogue (ISD), un laboratoire d'idées ayant son siège au Royaume-Uni, les Canadiens comptent parmi les personnes les plus actives sur le Web. Ils créent et publient plus de contenu radical et de propagande haineuse que tout

autre pays au monde<sup>1</sup>. Voilà qui devrait susciter en nous une inquiétude particulièrement vive [lorsqu'on songe au lien qui existe entre l'extrémisme en ligne, les groupes blancs haineux et la violence armée](#).

Pat King, qui fait actuellement l'objet d'un procès pour son implication dans les manifestations de camionneurs, était assis dans le box des accusés vêtu d'un t-shirt arborant le mot Odin, en référence aux célèbres Soldats d'Odin, un mouvement de suprémacistes blancs liés à de graves crimes haineux partout dans le monde. Jason LaFace, un des organisateurs du convoi en Ontario et président national des Soldats d'Odin Canada, avait déjà annoncé publiquement ses sentiments anti-immigration et fait des déclarations contre le mouvement Black Lives Matter et la communauté LGBT<sup>ii</sup>. Pat King, à qui il était interdit de posséder des armes à feu, avait tout de même acquis des armes de poing<sup>iii</sup>. Bien que de nombreux manifestants soient venus manifester dans la paix, sans faire partie de ces associations, une série d'incidents impliquant la confiscation de caches d'armes à feu ont eu lieu. On ne saurait trop insister sur les liens étroits qu'ils entretiennent avec les éléments extrêmes du lobby des armes à feu.

Ces groupuscules sont différents des groupes terroristes traditionnels qui, par nature, ont tendance à être plus grands, plus identifiables, et à se retrouver sur l'écran radar des forces de l'ordre antiterroristes. Ils sont beaucoup plus difficiles à repérer dans le brouhaha de la haine en ligne, de là le besoin d'un contrôle rigoureux et d'une interdiction des armes à feu qui ne sont pas raisonnablement utilisées pour la chasse et n'ont aucune utilité légitime.

Les propriétaires d'armes à feu n'ont pas tous des liens avec des extrémistes, mais le Canada doit rester en phase avec les menaces avant que celles-ci ne le dépassent. Les armes à feu sont souvent utilisées pour commettre des crimes haineux à l'encontre de personnes racialisées et d'autres groupes identifiables. Le tireur qui a fait 6 morts et 19 blessés lors de la tuerie survenue au Centre culturel islamique de Québec n'est qu'un exemple de ce qui arrive lorsque des personnes habitées par la haine ont facilement accès à des armes à feu. Nous n'oublierons jamais que c'est la fusillade de masse de 14 femmes à l'École polytechnique de Montréal qui a ramené à l'ordre du jour la discussion sur le contrôle des armes à feu.

Tous les groupes d'extrême droite au Canada ont une cible en commun : les peuples autochtones. Et le meurtre de Leo Lachance n'est qu'un exemple de cette réalité. Leo Lachance, un homme de la nation crie de la réserve de Whitefish, a été tué par balle par un suprémaciste blanc, Carney Nerland, à Prince Albert en 1991. Carney Nerland était membre du Ku Klux Klan et chef de son groupe local Aryan Nation. Il s'en est sorti grâce à une entente sur plaidoyer, invoquant une erreur de tir. Le fait de permettre à des groupes haineux qui cautionnent la violence meurtrière de s'armer d'armes de poing et de fusils d'assaut de type militaire pose une grave menace à la sécurité publique.

Il suffit de songer à la mort par balle d'un jeune autochtone non armé, Colten Boushie, ou à la mort récente d'un autre jeune autochtone, Kristian Ayoungman, pour comprendre pourquoi il est impératif de nous doter d'un contrôle plus strict des armes à feu, en particulier dans les Prairies. On rapporte que ces deux fusillades mettent en cause des éléments de racisme contre les Premières Nations, une pratique répandue dans les Prairies depuis des décennies. Il n'y a pas si longtemps, l'enquête Neil Stonechild a mis en avant la pratique des « Starlight Tours ». Il s'agit d'une pratique policière qui consiste à mettre un homme autochtone en détention, puis de l'emmener quelque part hors de la ville et de l'y abandonner. Le racisme est une arme létale pour les peuples autochtones, et le risque est exacerbé par la facilité avec laquelle des individus aux vues racistes ont accès à des armes.

---

<sup>1</sup> J. Davey, M. Hart et C. Guerin, *An Online Environmental Scan of Right-Wing Extremism in Canada: Interim Report*, 2020, <https://www.isdglobal.org/wp-content/uploads/2020/06/An-Online-Environmental-Scan-of-Right-wing-Extremism-in-Canada-ISD.pdf>.

De toute évidence, il s'agit d'un contexte où la menace que le lobby pro-armes fait peser sur les Autochtones l'emporte sur la préoccupation simulée du lobby pro-armes envers les droits de chasse des Autochtones. Les peuples autochtones, pour la plupart, ont besoin d'armes à feu – et ils en veulent – pour la chasse et non pour le tir sportif ou pour en faire collection, et les liens entre les éléments extrêmes du lobby des armes à feu et les groupes racistes ne peuvent être ignorés.

### **Des définitions claires et précises des armes semi-automatiques de type militaire**

La loi fournit une définition claire des armes à feu semi-automatiques de type militaire, une définition qui est conforme aux lois des principaux pays industrialisés. Cette disposition, combinée à l'approche de longue date qui consiste à interdire certaines armes à feu au moyen de décrets en conseil, contribuera à garantir que les fabricants d'armes à feu ne puissent pas contourner les objectifs de l'interdiction des armes à feu semi-automatiques de type militaire en apportant de légères modifications à leurs caractéristiques ou en modifiant l'image de marque d'armes qui sont effectivement des armes semi-automatiques de type militaire.

### **Contrôle de la vente, de l'importation et du transfert d'armes à autorisation restreinte**

La loi prévoit également une interdiction d'importation, de vente et de transfert d'armes de poing. Les armes de poing sont censées être des armes à autorisation restreinte, accessibles uniquement à des personnes bien contrôlées et à des fins spécifiques et légitimes. Des armes de poing détenues légalement ont été utilisées dans des fusillades de masse très médiatisées, et des armes détournées de leurs propriétaires légaux alimentent le marché illégal avec les conséquences tragiques qu'on leur connaît, [comme ce fut le cas lors de la fusillade de Danforth](#).

### **Respect des droits autochtones et des droits issus de traités**

Je sais que les peuples autochtones du Canada nourrissent de véritables inquiétudes au sujet de ce projet de loi, en particulier en ce qui concerne leur capacité à chasser sur leurs terres ancestrales. Je défends depuis longtemps les droits inhérents, ancestraux, issus de traités et fonciers des peuples autochtones, ainsi que notre souveraineté collective, notre compétence et nos pouvoirs législatifs. Je crois que le gouvernement fédéral devrait collaborer de nation à nation avec les gouvernements des Premières Nations pour élaborer les détails de toute réglementation ou modification futures des mesures de contrôle des armes à feu.

Les mesures de contrôle des armes à feu et les mesures de sécurité ne sont pas incompatibles avec les droits des Autochtones, au contraire, ils peuvent se renforcer mutuellement. Les Autochtones, en particulier les femmes et les filles, ont le droit d'être protégées contre la violence armée. Au début de 2023, le projet de loi C-21 a été révisé de façon à modifier le libellé entourant l'interdiction des carabines et fusils de chasse couramment utilisés par les peuples autochtones.

La loi a instauré des dispositions de non-dérogação précises afin d'aborder les droits des Autochtones de manière claire et non équivoque. En d'autres mots, malgré ce que le lobby des armes à feu peut laisser entendre, la non-dérogação et la non-abrogation signifient que cette loi n'ira pas à l'encontre des droits autochtones protégés par la Constitution.

72.1 (1) Les dispositions édictées par la présente loi maintiennent les droits des peuples autochtones reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*; elles n'y portent pas atteinte.

(2) Au paragraphe (1), peuples autochtones s'entend au sens de peuples autochtones du Canada au paragraphe 35(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Le lobby des armes à feu agit comme s'il existait, au Canada, un droit de porter des armes, mais nous ne sommes pas aux États-Unis. La Cour suprême du Canada a statué – dans l'arrêt historique *R. c. Hasselwander* – que la Constitution canadienne ne garantit aucunement un tel droit. En fait, les seules personnes dont le droit de porter des armes est protégé par la Constitution sont les Premières Nations, dont les traités et les droits ancestraux leur garantissent le droit de chasser et de posséder des fusils. Mais personne ne chasse avec des armes semi-automatiques de type militaire. Par conséquent, cela n'a jamais été une question de chasse.

### **Amendements**

Le projet de loi C-21 est déterminant pour protéger la population contre l'utilisation d'armes à feu et contre certains individus à des fins autres que la chasse. Le projet de loi dans son ensemble ne vaut pas la peine d'être compromis par des amendements.

Il importe aussi de reconnaître que même au sein des communautés autochtones, il existe des points de vue sexospécifiques sur la question.

### **Il est temps d'agir rapidement**

Une mesure législative seule ne résoudra pas tous nos problèmes; elle doit s'accompagner d'un solide engagement de mise en œuvre. Le projet de loi C-21, dans sa version actuelle, est l'aboutissement des meilleures recommandations possibles pour garantir les meilleurs résultats en matière de sécurité publique pour les Canadiens. Les Canadiens veulent se sentir en sécurité chez eux. Cela ne se produira pas si des groupes haineux sont autorisés à acheter des armes de poing et des armes semi-automatiques de type militaire.

Je vous remercie de votre attention. Je crois que nous partageons le même objectif de protéger les Canadiens contre la violence armée et de soutenir les peuples autochtones du Canada dans leurs droits souverains et constitutionnels, à savoir le droit à l'autonomie gouvernementale et à la chasse.

Signé :



Pam Palmater